



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2025

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

tilsynet med aftaler i forsyningssektoren

Opfølgning i sagen om tilsynet med aftaler i forsyningssektoren (beretning nr. 11/2022)

23. april 2025

RN 705/25

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om tilsynet med aftaler i forsyningssektoren, som blev indledt med en beretning i 2023. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets og Forsyningstilsynets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 16. maj 2023.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Forsyningstilsynet havde et tilfredsstillende tilsyn med, om forsyningsselskabernes aftaler med koncernforbundne selskaber var indgået på konkurrencelignende vilkår.

Hvis aftaler inden for koncerner ikke indgås på konkurrencelignende vilkår, er der risiko for, at forsyningsselskaberne betaler overpriser, og at regningen sendes videre til forbrugerne af el, gas og varme.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Forsyningstilsynets tilsyn med forsyningsselskaberne havde været helt utilstrækkeligt. Det gjaldt både grundlaget for kontrollen og den gennemførte kontrol af, om forsyningsselskaberne havde indgået ulovlige koncernforbundne aftaler. Statsrevisorerne fandt det sandsynliggjort, at Forsyningstilsynet kunne have fundet flere lovbrud – og dermed skabt grundlag for påbud til selskaberne om at nedsætte priserne – hvis tilsynet havde arbejdet mere risikobaseret. Kontrollen med varmforsyningsselskaberne, som udgjorde 557 ud af samlet 600 forsyningsselskaber, havde stort set været fraværende, hvilket udgjorde en betydelig risiko for forbrugerne. Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at en række forbrugere havde betalt overpris for transporten af forsyninger, og at der var risiko for, at det gjorde sig gældende for flere forbrugere for både el, gas og varme.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Koncernforbundne selskaber

Koncernforbundne selskaber er selskaber, der er en del af den samme koncern, hvor moder-selskabet har bestemmende indflydelse. I lovgivningen omtales også interesseforbundne selskaber. Selskaber er interesseforbundne, når selskaber har fælles ejerskab, også selv om ejerandelen er lille. Når vi i dette notat omtaler koncernforbundne selskaber, refererer vi også til interesseforbundne selskaber.

Konklusion

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har iværksat alle de tiltag, som ministeren stillede Statsrevisorerne i udsigt i ministerredegørelsen. Der er således iværksat følgende:

- Forsyningstilsynet har udarbejdet og anvender en ny tilsynsstrategi baseret på risiko og væsentlighed.
- Forsyningstilsynet og ministeriet har tilvejebragt viden om forsyningselskaberne og bruger denne i deres risikobaserede udvælgelse.
- Forsyningstilsynet har taget en database i brug, så tilsynet bliver data-drevet.
- Forsyningstilsynet har fået hjemmel til at føre tilsyn med koncernforbundne aftaler i varmesektoren.
- Forsyningstilsynets gældende sanktionsmuligheder er udvidet til også at gælde tilsynet med markeds-mæssighed på varmeområdet. Forsyningstilsynet og ministeriet vil løbende vurdere behovet for yderligere sanktionsmuligheder. Ministeriets tilsynskoncept for Forsyningstilsynet er opdateret, så der er en løbende dialog om, hvorvidt Forsyningstilsynet har de rigtige værktøjer, herunder sanktionsmuligheder, til rådighed.

Markedsmæssighed

Formålet med tilsynet med markeds-mæssighed er at vurdere, om forsyningselskabernes aftaler med koncernforbundne selskaber er indgået på konkurrencelignende vilkår.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes.

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Forsyningstilsynets udarbejdelse af en ny tilsynsstrategi baseret på risiko og væsentlighed.	Behandles og afsluttes i dette notat.
2. Forsyningstilsynets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets arbejde med at tilvejebringe viden om forsyningselskaberne.	Behandles og afsluttes i dette notat.
3. Forsyningstilsynets implementering af et datadrevet tilsyn.	Behandles og afsluttes i dette notat.
4. Forsyningstilsynets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets forslag til ny hjemmel til tilsyn med koncernforbundne aftaler på varmeområdet.	Behandles og afsluttes i dette notat.
5. Forsyningstilsynets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser om, hvorvidt der er behov for andre og større sanktioner.	Behandles og afsluttes i dette notat.

III. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets og Forsyningstilsynets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets og Forsyningstilsynets initiativer i forhold til opfølgningsskemaerne.

6. Opfølgningen er baseret på brevveksling og dokumentgennemgang.

Grundlaget for kontrollen

Ny tilsynsstrategi

Forsyningstilsynet har udarbejdet og anvender en ny tilsynsstrategi baseret på risiko og væsentlighed. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

7. Statsrevisorerne hævdede sig ved, at Forsyningstilsynet ikke havde haft en samlet tilsynsstrategi baseret på risiko og væsentlighed.

8. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsyningstilsynet ville færdiggøre en ny tilsynsstrategi i foråret 2023.

9. Vores opfølgning viser, at Forsyningstilsynet offentliggjorde en ny tilsynsstrategi i september 2023. Tilsynsstrategien sætter rammen for Forsyningstilsynets tilsynsopgaver. Strategien er baseret på risiko og væsentlighed, så kontrollen målrettes de områder, hvor der er størst sandsynlighed for at konstatere problemer, og hvor konsekvenserne er mest alvorlige. Den gælder bl.a. for de tre forsyningsområder el, gas og varme og er løbende implementeret i tilsynet siden offentliggørelsen. Strategien er udmøntet i konkrete tilsynsplaner inden for de tre forsyningsområder. Vores opfølgning viser, at Forsyningstilsynet i praksis følger strategien.

Viden om forsyningsselskaberne

Forsyningstilsynet og ministeriet har tilvejebragt viden om forsyningsselskaberne, og denne indgår i det nye risikobaserede tilsyn. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

10. Statsrevisorerne hævdede sig ved, at Forsyningstilsynet ikke havde haft tilstrækkelig viden om de forsyningsselskaber, der skulle kontrolleres, og dermed ikke kunne vurdere, hvor risikoen for fejl og lovbrud var størst.

11. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at det var en del af den nye tilsynsstrategi, at Forsyningstilsynet skulle tilvejebringe et stærkere indblik i selskaber, herunder selskabskonstruktioner og selskabers aftaleforhold.

12. Vores opfølgning viser, at Forsyningstilsynet som led i den nye tilsynsstrategi skal foretage en vurdering af bl.a. selskabskonstruktioner, aftaler, tidligere afgørelser, henvendelser, klager mv.

Forsyningstilsynet har oplyst, at i det omfang tilsynsplanen har afdækket, at der ikke foreligger et tilstrækkeligt vidensgrundlag til at foretage en risikovurdering, så består tilsynsindsatsen i første omgang i at fremskaffe grundlaget.

13. Forsyningstilsynet har også igangsat flere andre tiltag for at tilvejebringe viden om forsyningsselskaberne.

Elnetvirksomheder skal fx årligt indsende en oversigt over aftaler med koncernforbundne selskaber for det forudgående år. Virksomhederne skulle indsende oversigten første gang senest den 1. juli 2024, og oplysningerne indgik i planlægningen for 2025. Tilsynet har endvidere udarbejdet et skema med stamoplysninger om elnetvirksomhederne, der bl.a. indeholder oplysninger om, hvorvidt virksomhederne er en del af en koncern.

På varmeområdet er der fra 2025 fastsat en regel om, at varmforsynings-selskaberne i lighed med elforsynings-selskaber skal indsende en oversigt over virksomhedernes aftaler med koncernforbundne selskaber til Forsyningstilsynet.

14. Forsyningstilsynet har oplyst, at dette tilsammen giver tilsynet et tilfredsstillende grundlag for at vurdere, hvor risikoen for fejl og lovbrud er størst på el- og varmeområdet. Tilsynet oplyser videre, at der på gasområdet kun er tre gasdistributionsselskaber med samme ejer, der er omfattet af gasforsyningslovens bestemmelser om markedsmæssighed. Forsyningstilsynet vurderer, at der er et tilfredsstillende grundlag for at vurdere, hvor risikoen for fejl og lovbrud er størst.

Datadrevet tilsyn

Forsyningstilsynet har i august 2024 taget en database i brug, så tilsynet bliver datadrevet. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

15. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsyningstilsynet havde en målsætning om i højere grad at føre et datadrevet tilsyn. Dette ville betyde, at Forsyningstilsynet fra 2023 ville styrke både viden om selskaber og brugen af data til tilsynsindsatsen. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ville i løbet af 2023 implementere en ny databaseløsning, der løbende vil blive taget i brug, efterhånden som data konverteres og indsamles til databasen.

16. Vores opfølgning viser, at Forsyningstilsynet i august 2024 har taget en database i brug, som skal kunne rumme alle data om selskaberne, som Forsyningstilsynet løbende indsamler. Databasen anvendes i tilsynet og skal på sigt understøtte en stadigt større grad af digitaliseret opgaveløsning og automatiserede sags gange i Forsyningstilsynet.

Tilsyn med varmeområdet

Forsyningstilsynet har fået hjemmel til at føre tilsyn med koncernforbundne aftaler i varmesektoren. Der er indgået en politisk aftale herom, og lov om varmforsyning er på den baggrund blevet ændret.

17. Statsrevisorerne hæftede sig ved, at Forsyningstilsynet kun i ét tilfælde havde ført pristilsyn med varmforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler uden for energispareområdet. Endvidere konstaterede Statsrevisorerne, at undersøgelsen afdækkede uklarhed om og mangel på lovhjemler til et styrket forsyningstilsyn.

18. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at varmesektoren var under udvikling, og at der var behov for en større parallelitet med andre forsyningsområder i tilsynet med koncernforbundne aftaler. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ville i samarbejde med Forsyningstilsynet udarbejde et forslag til ny hjemmel til tilsyn med koncernforbundne aftaler på varmeområdet. Forsyningstilsynets erfaringer med det tilsvarende tilsyn i elforsyningsloven ville indgå heri. Ministeren oplyste desuden, at der med "Klimaaftale om grøn strøm og varme" af 25. juni 2022 bl.a. var aftalt tiltag, som forventes at styrke tilsynet med varmeområdet.

19. Vores opfølgning viser, at der den 28. juni 2024 blev indgået en politisk stemmeaftale om "Opfølgende aftale i forbindelse med klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 og Rigsrevisionens beretning om tilsyn med aftaler i forsyningssektoren". Aftalen har ført til en ændring af varmeloven, som giver Forsyningstilsynet hjemmel til at føre tilsyn med bl.a. koncernforbundne aftaler i varmesektoren. Lovændringen betyder, at der er krav om, at aftaler, som en varmforsyningsvirksomhed indgår med koncernforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår. Forsyningstilsynet har hjemmel til at føre tilsyn med aftalerne, tilvejebringe data om aftaler med koncernforbundne selskaber og give sanktioner ved overtrædelse af reglerne. Loven blev vedtaget den 30. december 2024, og ministeriet har udstedt en bekendtgørelse om markedsmæssighed af varmforsyningsvirksomheders aftaler med koncernforbundne selskaber, som trådte i kraft den 30. december 2024.

"Opfølgende aftale i forbindelse med klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 og Rigsrevisionens beretning om tilsyn med aftaler i forsyningssektoren"

Stemmeaftalen omfattede følgende partier:

Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Alternativet.

Udførelse af kontrollen

Sanktioner

Forsyningstilsynets sanktionsmuligheder er udvidet til også at gælde for varmeområdet. Forsyningstilsynet og ministeriet vil løbende vurdere behovet for yderligere sanktionsmuligheder.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har via sit nye tilsynskoncept for Forsyningstilsynet sikret, at der er en løbende dialog om, hvorvidt Forsyningstilsynet har de rigtige regulatoriske værktøjer, herunder sanktionsmuligheder, til rådighed.

20. Statsrevisorerne hæftede sig ved, at Forsyningstilsynet ikke havde fulgt op på effekten af sine kontroller og reaktioner ved lovbrud. Statsrevisorerne hæftede sig endvidere ved, at Forsyningstilsynet havde fundet lovbrud i knap halvdelen af de kontrollerede aftaler og på den baggrund havde pålagt forsyningsselskaberne at nedsætte priserne med i alt ca. 62 mio. kr. Statsrevisorerne hæftede sig også ved, at Forsyningstilsynet i perioden 2018-2021 havde udstedt påbud og påtaler til de selskaber, der havde brudt forsyningslovens bestemmelser om koncernforbundne aftaler, og at selskaberne havde efterlevet påbuddene.

21. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyste i sin ministerredegørelse, at ministeriet og Forsyningstilsynet ville kigge på, om de gældende regler gav tilstrækkelige beføjelser og virkemidler til at sikre et effektivt tilsyn med forsyningssektoren. Derfor skulle det undersøges, om reglerne var tilpas gennemsigtige og anvendelige til både at sikre efterlevelse og sanktionering, hvis reglerne ikke følges. Det skulle bl.a. overvejes, om der var behov for andre og større sanktioner end de eksisterende muligheder. Dette arbejde ville blive igangsat i løbet af 2023, og ministeren ønskede bl.a. at drøfte disse tiltag med aftalekredsen bag etableringen af Forsyningstilsynet.

22. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at Forsyningstilsynets gældende sanktionsmuligheder er udvidet til også at omfatte tilsynet med markedsmæssighed på varmeområdet som følge af den nye hjemmel til også at føre tilsyn hermed. Forsyningstilsynet vil løbende vurdere behovet for eventuelle yderligere sanktionsmuligheder.

23. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet afledt af beretningen også har opdateret sit tilsynskoncept for Forsyningstilsynet. Det betyder at ministeriet og tilsynet løbende drøfter, om Forsyningstilsynet har de rigtige regulatoriske værktøjer, herunder sanktionsmuligheder, til rådighed. Forsyningstilsynet kan desuden løbende indsende forslag til justering af gældende regulering til departementet.

24. Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der var nedsat en arbejdsgruppe, som skulle følge op på evalueringen af Forsyningstilsynet med henblik på at igangsætte nye tiltag, der kunne forbedre og styrke tilsynet. Disse tiltag skulle også drøftes med aftalekredsen.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at opfølgningen på evalueringen af Forsyningstilsynet endnu ikke er afsluttet, men opfølgningen lægger ikke op til yderligere ændringer af reguleringen af tilsynet med aftaler i forsyningssektoren.

Evaluering af Forsyningstilsynet

Det indgik i stemmeaftalen "Et stærkt Forsyningstilsyn" fra oktober 2017, at der skulle foretages en evaluering af Forsyningstilsynet i 2021. Evalueringen blev afgivet i januar 2023. Formålet med evalueringen var at vurdere, i hvilken grad Forsyningstilsynet havde leveret i forhold til formålsparagraffen, og i hvilken grad de politiske mål og intentioner med den nye organisering var blevet indfriet.

25. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

26. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Tilsynet med aftaler i forsyningssektoren (nr. 11/2022) 20-02-2023 Ministerredegørelse: Klima-, energi- og forsyningsministeren: 21-04-2023	Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget: 23-02-2023 Finansudvalget: 02-03-2023	Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget: 25-05-2023	Klima-, energi- og forsyningsministeren: 22-02-2023 (10) 23-02-2023 (83) 23-02-2023 (84) 27-02-2023 (11) 27-02-2023 (12) 02-03-2023 (133) 02-12-2024 (9) 28-01-2025 (132)			